REGULATORY COOPERATION BETWEEN GOVERNMENTS

FOREWORD

This is one of a number of regulatory affairs guides prepared to help departments interpret and apply the federal Regulatory Policy. The Treasury Board approved the policy in 1992.

The guide is based on a paper written for an Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) symposium on managing regulatory relations held in Paris in October 1993.

To obtain a list of other available publications, including an annotated version of the policy itself, please phone Regulatory Affairs, Treasury Board of Canada Secretariat, at (613) 952-3459.

If, after examining the guide, you would like more information on regulatory cooperation between governments, we suggest that you consult the OECD publication *Regulatory Co-operation for an Interdependent World* (Paris, OECD, 1994). The book includes revised versions of the papers presented in Paris, and a summary chapter written after the symposium.

INTRODUCTION

WHY A GUIDE ABOUT REGULATORY COOPERATION?

Cooperating with other governments is a key requirement of the federal *Regulatory Policy* that the Treasury Board approved in February 1992. One of the six policy requirements states that "the regulatory burden on Canadians [must be] minimized through such methods as cooperation with other governments." Regulatory cooperation, both multilateral and bilateral, can be used to pursue the public interest in many ways, ranging from sharing technical information to negotiating and implementing detailed agreements that address non-tariff barriers.

Canada has adopted a policy that explicitly supports cooperation among governments for several reasons. Most obviously, effective collaboration between governments, particularly the harmonization of regulatory requirements, can facilitate trade, and the country benefits enormously from trade.

Sometimes full-scale harmonization may not be appropriate, but this need not prevent the pursuit of significant mutual gain through other forms of cooperation. Substantial collaboration in program management below the level of harmonization can also benefit all parties.

Governments should cooperate more in the future because doing so offers practical benefits.

- Many critical problems can be solved only by working together, particularly in areas such as environmental protection, nuclear materials control, and matters within the purview of international financial institutions.

- Markets, production, and financing are becoming global. Barriers to participation in the world economy would lower Canada's standard of living.

- Implementing agreements such as the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and deals made in the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) requires greater regulatory cooperation.

- Within Canada, intergovernmental barriers to trade have become too costly to sustain.

- The trade barriers of other countries have hurt Canadian economic opportunities.

- The gap between what citizens are prepared to pay for government and the cost of government is growing. Intergovernmental collaboration that leads to administrative savings must be pursued.

In short, good theoretical and practical reasons exist to pursue regulatory cooperation.

OVERVIEW

This guide identifies:

- problems that may arise when governments try to cooperate; and
- a strategy that may prove useful to governments in determining how best to pursue cooperation.

The following section examines some experiences Canadian officials have had in intergovernmental collaboration on regulatory issues. It also offers a few lessons based on those experiences. Building on these lessons, the guide next presents an approach that governments might use to identify opportunities for collaboration and guidelines they might apply to make success more likely. The guide ends with a few key conclusions.

LESSONS FROM THE FIELD

PROGRESS TAKES TIME

In many national governments, line regulatory departments have had an almost exclusively domestic or subnational focus. Issues that crossed borders were generally poorly understood and often beyond the mandate of regulators; habit led regulators to resist cooperation. Obviously, it takes time to overcome this resistance.

Canadian regulators have had some experience in trying to expand the focus of domestic regulatory programs to take into account cross-border issues, both between provinces and between Canada and the United States. At the international level, for example, the Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA) established technical working groups to promote harmonization. Previous experience in intergovernmental affairs contributed to success; progress was greatest when officials had been consulting with their counterparts for a number of years. Canadian participants found the experience useful and networks of Canadian and American officials with similar responsibilities have formed. Such on-the-job training does not happen overnight.

Time has also been needed to resolve internal (i.e. interprovincial) trade barriers within Canada. While these barriers have been an issue for provincial premiers and prime ministers since the mid-1970s, what was arguably the first important success in resolving them was a 1991 agreement on government procurement. Before then, work had generally addressed individual trade barriers, of which there are hundreds. In 1993, to try to make more rapid progress, Canadian governments launched a GATT-like comprehensive negotiation process. The next year or so will show whether a comprehensive approach is more effective than an issue-by-issue approach.

The regulation of the transportation of dangerous goods in Canada is an example of the way effective collaboration between governments can grow over time. While the courts have never established exactly where federal authority ends and provincial authority begins, the administrative system that has emerged works well. The regulations themselves are developed federally in consultation with the provinces and referenced in provincial legislation. The division of administrative responsibilities varies by province, but full coverage is offered everywhere, and almost everyone seems to be happy with the system that has evolved. For example, industry faces just one set of regulations on the transportation of dangerous goods throughout the country.[1] However, joint responsibility requires substantial consultation, and the complexity of the system makes changes to it especially difficult to implement.

---

1 The problem of duplication between federal and provincial regulations is dealt with in a different way under the *Canadian Environmental Protection Act* . Federal regulations do not apply if agreement can be reached on the adequacy of provincial regulations on a province-by-province basis.

Amendments to the *Transportation of Dangerous Goods Act* initiated in 1990 were not enacted until two years later, due in large part to the time required to ensure that all provinces supported the new system. Substantial time and effort is also needed to coordinate day-to-day enforcement activities between Ottawa and the provinces.

> **Intergovernmental cooperation requires an understanding of the interests and practices of other participants, and it requires trust. These things take time. It is a mistake to assume that anticipated mutual benefit is sufficient to bring about change.**

PROGRESS REQUIRES TAKING INTO ACCOUNT CULTURAL AND OTHER DIFFERENCES

Differing social, legal and cultural perspectives can make harmonization difficult, as the following example shows.

Article 708 of the Canada-U.S. Free Trade Agreement states that:

> *consistent with the legitimate need for technical regulations and standards to protect human, animal and plant life and to facilitate commerce between the Parties, the Parties shall seek an open border policy with respect to trade in agricultural, food, beverage and certain related goods.*

The goal was:

> *to harmonize their respective technical regulatory requirements and inspection procedures, taking into account appropriate international standards, or, where harmonization is not feasible, to make equivalent their respective technical regulatory requirements and inspection procedures.*

This was an ambitious objective, one unlikely to be fully attained. What were the barriers to harmonization? Canadian participants felt that cultural and administrative differences hampered progress toward harmonization between the two nations. Here are a few examples:

- **policy preferences:** American approaches to labeling tend to emphasize informed consent, consistent with their reliance on tort liability as a regulatory tool. Canada tends to give more scope to the judgment of government officials, downplaying the role of the courts. This is just one example of where a policy difference made harmonization difficult;

- **priorities:** Given limited resources, governments must be selective in the issues they pursue. Canadian and American priorities did not always coincide;

- **legal systems:** Different approaches to defining liability made harmonization of regulatory requirements impossible in some areas;

- **language:** The federal government's commitment to bilingualism is beyond question in Canada, and this fact made complete harmonization impossible in a number of areas;

- **the authority to negotiate in areas of subnational jurisdiction:** The authority of each federal government relative to subnational governments is complicated and often very controversial. Understandably, it was very difficult to reach agreement on issues largely beyond the control of the negotiators. Beyond the jurisdictional questions, both countries were reluctant to make the first move, since the disruption of domestic industries protected by trade barriers at the subnational level would in some cases have been substantial; and

- **different interpretations of the same science:** In many health and safety areas, knowledge is uncertain. Uncertainty requires the exercising of political judgment and the factors affecting Canadian and American decisions are usually different.

As compared to the FTA, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) includes a more detailed, yet less ambitious, approach to harmonization. For agri-food products, for example, existing international health and safety standards are the baseline. However, each government has the right to set higher standards, provided they are scientifically based, internally consistent, and grant national treatment to firms from all signing nations. Unique standards can be challenged before a neutral commission, and retaliation is permitted if these requirements have not been met. While the FTA goal was harmonization, the NAFTA recognizes the need for exceptions, but introduces discipline into the system to ensure that arbitrary standards are not implemented in order to create trade barriers.

It is important to set realistic goals, taking into account the many barriers to progress that may arise. Even if harmonization is not possible or desirable across the board, mutual benefit can still be gained by going part way — examples include providing for national treatment or mutual recognition of regulatory standards. Finally, harmonization may cost more than it is worth — a thorough cost-benefit analysis needs to be done.

PROGRESS MAY REQUIRE POLITICAL INVOLVEMENT

The FTA technical working groups tended to be most successful on technical matters. They made real progress in many areas from the point of view of harmonization and facilitating trade. For example, the vast majority of differences in technical standards for veterinary biologics were resolved.

Commodity-based working groups made more progress than those that dealt with a number of different and often unrelated products. In part, progress was slower on non-technical issues because officials were not prepared to deal with differences in policy. Differences in scientific interpretation can be resolved by experts, while policy differences require the participation of elected officials.

> **Policy matters and political issues inevitably arise as governments try to work together. The resolution of non-technical issues requires the development of procedural mechanisms to ensure rapid access to elected officials. Moreover, elected officials should be made aware of emerging issues continually.**

PROGRESS REQUIRES INDUSTRY AND PUBLIC INVOLVEMENT

In pursuing regulatory cooperation, governments will often face one obstacle above all others: the ceding of some sovereignty to have more say over the actions of other governments. Members of the public are understandably concerned when the people they elect lose some control over matters that are important to them. Even if governments can resolve these issues between themselves to the satisfaction of all participants, public support for specific cooperative arrangements is unlikely if the benefits of restricting sovereignty remain unclear.

Clearly, the citizens of different countries or regions have different conceptions of the role of government regarding what should be done and how it should be done. For example, governments in Canada place restrictions on the provision of private health care that in the United States would be viewed as inappropriate. The Canadian public believes that the market place should not operate in the area of primary health care and that governments should allocate scarce health resources in accordance with social insurance principles. Similar circumstances may arise in regulating other activities; it is not always appropriate to promote standardization in the face of national or regional preferences. Governments must be clear about the issues over which they wish to retain complete sovereign control.

The first lesson, then, is that governments have to be careful when examining actions that might limit sovereignty. The second lesson is that the costs associated with entrenched approaches to policy and the potential benefits of more cooperation between governments must be made known to the public. Politically unacceptable proposals will emerge from intergovernmental negotiations if the public is not brought along. The technical demonstration of mutual benefit may not always be sufficient — the public must see that intergovernmental cooperation is in the public interest.

Besides political acceptability, there are other sound reasons for ensuring adequate public input. Most importantly, officials may make mistakes; input from groups representing a broad range of interests and expertise is needed to make sure that government officials are aware of all the issues at stake. For instance, Canada discovered, after it had already signed an international convention on the movement of hazardous waste, that the agreement had a significant and unintended impact on the trade of scrap materials between Canada and the United States. Consultations with industry had been insufficient.

During the negotiation of the FTA, a number of Canadian businesses complained that the value of investments made under the existing regulatory environment would decline significantly in some cases if certain changes under discussion were implemented. This complaint placed Canadian negotiators in a difficult situation; in some cases it led to the removal of particular proposals from the table. To what extent should governments take these concerns into account? It does seem unfair to punish businesses for making decisions in response to what they assumed would be a stable environment. To mitigate the effect of these changes, governments could extend phase-in periods if the value of existing investments would otherwise decrease substantially.

The experiences of the federal department of Consumer and Corporate Affairs[2] with nutrition labeling demonstrate the importance of consultation. The United States Congress established a new system in 1993. It was quite clear that the only way Canada could achieve harmonization was by accepting the American approach. Through consultation with industry and public interest groups, however, it became clear that applying the American system in Canada would make little sense, because of excessive costs and the public's acceptance of existing approaches to promoting good nutrition. Where harmonization did make sense was in standards for the composition of products; having the same such standards in Canada and the U.S. will promote trade. On the other hand, the information presented to consumers will probably continue to reflect values that differ in the two countries.

---

2 The responsibilities of Consumer and Corporate Affairs Canada have since been moved to the departments of Industry, Health, and Agriculture and Agri-food.

It makes little sense to support regulatory cooperation when it runs against the legitimate concerns of industry and the public.[3] Harmonization should be employed carefully and only after sufficient consultation.

Ensuring that agreements are both realistic and acceptable requires the participation of the public, special interest groups, industry and other levels of government.

PROGRESS REQUIRES THAT OBLIGATIONS BE SPELLED OUT

The FTA, as noted, set an ambitious goal (harmonization) without defining in detail the responsibilities and duties needed to achieve it. Many Canadian participants in the technical working groups felt that, in the absence of well-defined obligations, both sides were reluctant to make commitments that might be viewed as restricting national sovereignty. Defining a set of principles to which both countries could refer during disputes might have facilitated the search for compromise leading to mutual benefit.

More explicit obligations are a part of the NAFTA. Signatories must provide national treatment, i.e. they must apply regulatory requirements in the same way to firms from all three nations. In addition, signatories may be required to show the need for regulatory requirements that may serve as barriers to trade, even if there is national treatment. If the FTA had contained similar arrangements, this might have avoided some of the problems that arose during implementation of the agreement.

All governments, of course, prefer to avoid limits on future actions, but failure to set such limits can frustrate harmonization efforts. One of the technical working groups created under the FTA, for instance, spent a considerable amount of time examining nutritional labeling with a view to establishing similar regulations in Canada and the United States. During these discussions, the United States Congress passed the *Nutrition and Labeling Education Act*, which set out an approach significantly different from the one that was emerging from the negotiations.

Successful regulatory collaboration will sometimes require that all parties agree to specific restraints on future behaviour. Even if agreement is possible on objectives, no benefits will be obtained unless:

---

3 Determining whether a given concern on the part of industry is "legitimate" can be rather difficult, of course. Industry may fight against harmonization for three reasons: to preserve markets through trade barriers; to avoid unnecessary costs involved in meeting higher or different standards; and/or to avoid short-run costs associated with change (the latter may be particularly important during recessions). The right response to concerns expressed by industry will depend on which factor predominates.

- **restraints on behaviour are identified and agreed to; and**

- **all parties subsequently respect them.**

PROGRESS MAY REQUIRE NEW ADMINISTRATIVE CONTROL SYSTEMS TO ENSURE THAT OBLIGATIONS ARE MET

Economic decisions take place within a wider context where political, legal, social, and attitudinal factors are very much in play. Institutional development at national and subnational levels in the industrial world has been complex, often with little attention to intergovernmental issues, with the result that intergovernmental collaboration in mature regulatory areas can be quite difficult. Stating that regulatory cooperation is a government priority is a start, but it is not enough in itself to bring about results.

For instance, in trying to remove internal trade barriers in Canada, the federal government has worked with the provinces for more than 15 years. Despite the commitments of provincial and federal leaders to avoid introducing new barriers, progress has been limited. This frustration led to the adoption of the GATT-like negotiation approach noted above.

> **Government commitments to cooperation must be more than words — actions matter most. Governments must recognize that implementation will not take care of itself. In some cases, new mechanisms may be needed to ensure that officials deliver the intended results.**

AN APPROACH TO REGULATORY COOPERATION

Based on the experiences reviewed in the previous section, the following factors appear to be important precursors to effective collaboration among governments:

- a positive attitude, patience, and mutual understanding and trust;
- an awareness of cultural and other differences;
- realistic assessments of achievable goals;
- active political involvement in policy questions;
- clear obligations and restraints to meet stated objectives;
- administrative control systems; and
- industry and public interest group acceptance.

In this section, we outline a strategy designed to help identify areas where cooperation is likely to succeed, and what can be done to make success more likely. This strategy was developed taking into account the lessons outlined in the previous section.

Regulatory cooperation is best understood as an arrangement among a loose network of partners, each with its own aspirations and agenda. To help decision-makers, we offer the following five-part strategy. You should think of each part as a task that all participants need to carry out.

1. Figure out what you want to achieve through regulatory cooperation.
2. Determine whether cooperation is worth trying.
3. Set the stage for success — encourage the development of responsive laws and mutual trust.
4. Identify which approach to cooperation is best.
5. Seek practical and enduring agreements.

The remainder of this section includes questions to ask when considering a specific initiative and guidelines for each part of the strategy. The goal is an approach that will allow for achieving mutual gain wherever it is possible to do so.

FIGURING OUT WHAT YOU WANT TO ACHIEVE

Governments throughout the world have been criticized in recent years for taking a narrow view of the public interest, one overly focused on abstract economic considerations rather than on the wider range of issues that citizens view as important in their daily lives. Decisions about whether to cooperate, and how to cooperate, should be based on both economic and non-economic considerations.

Before seeking partners for regulatory cooperation, you have to consider carefully what you want to achieve. The discussion below focuses on four areas: social welfare, economic welfare, government efficiency and democratic participation.

It is, of course, impossible to achieve all objectives to the fullest simultaneously. There will be tension between improving welfare according to purely economic and purely social criteria, between improving economic well-being and retaining national sovereignty, between stability and responsiveness, and between democratic values and administrative efficiency. Tradeoffs are inevitable. Before making them, however, it is important to take a broad look at all potential benefits and costs. In the end, of course, the most important consideration should be the net effect that governments have on the lives of those they represent.

i) Social welfare objectives

When considering cooperation with other governments, the very first thing is to determine what is not negotiable; governments must know the extent to which they are willing to cede sovereignty in order to gain more control over the actions of other governments. All participants will be frustrated if they do not know the boundaries of the negotiations — a frustration that could reduce the desire to enter future negotiations, to the long-run detriment of all parties concerned.

Relinquishing national sovereignty is always a difficult decision. Different jurisdictions have chosen different approaches to regulation because of cultural differences. "Regulatory diversification" is a fact of life and often very positive. But when does it cross the line into undue sentimentality or outright trade protectionism? Each jurisdiction is likely to have a somewhat different perspective on that issue, but decision-makers need to understand on which side of the line they are standing and why.

✓Q1 What fundamental communal values or preferences must continue to be reflected in whatever formal or informal agreement that emerges?

✓Q2 Are there non-regulatory ways that, along with more regulatory cooperation, could effectively protect these values?

✓Q3 Have the costs and benefits of achieving social welfare objectives been clearly identified? Are the options for regulatory cooperation acceptable to the public?

✓Q4 Would cooperation help realize longer-term social benefits, such as greater openness or better communication among governments?

ii) Economic welfare objectives

From a purely economic growth perspective, specific national or subnational requirements are difficult to justify. Market distortions may cause welfare losses or restrict consumer choice if it becomes difficult or expensive to import goods from other jurisdictions. To these potential costs of not cooperating, one might add the potential benefits of cooperating, including lower administrative costs for regulators.

✓Q5 What evidence is there that regulatory cooperation will increase the benefits or lower the costs associated with the specific regulatory program area under consideration?

✓Q6 Would cooperating redistribute income? If so, might disadvantaged parties be compensated?

✓Q7 Would cooperating make it easier for firms to innovate?

iii) Government efficiency objectives

Taxpayers are entitled to get value for money in the management of their regulatory programs. Regulatory cooperation can save governments money, but can prove costly too.

✓Q8 What money-saving arrangements will be needed to support the cooperative agreement?

✓Q9 What new institutional objectives, roles, duties, and mechanisms will be required to implement and maintain regulatory cooperation? Will these be cost-effective?

✓Q10 Will regulatory cooperation improve organizational learning within the bureaucracy? Is there a strategy to ensure that officials understand the rationale for cooperation and are enthusiastic about making it work?

iv) Democratic participation goals

Public acceptance of regulatory cooperation is fundamental to success. Governments can do a number of things to make acceptance more likely. Most importantly, they can provide special interest groups and the public with information that shows:

- the real risks of cooperation;
- the potential benefits of obtaining access to resources and markets in other jurisdictions instead of relying exclusively on the home market;
- the benefits to consumers of greater standardization;[4]
- the acceptance of cooperative practices by other jurisdictions;
- that contingency planning and monitoring systems are in place to minimize risks if the actions of other governments fall short of expectations; and
- that sovereignty is protected where absolutely necessary.

While governments can try to bring the public along, they have an additional, more fundamental responsibility to listen. All interested parties should have the opportunity to communicate their concerns to the officials working with other governments. Governments have a responsibility to take these views into account as they negotiate, implement, and review intergovernmental arrangements.

✓Q11 What new communications links and participation strategies will be required to ensure the meaningful participation of affected and interested parties? In particular, have the potential costs and benefits of regulatory cooperation been adequately communicated to the public?

✓Q12 Are there procedures to ensure an open and transparent decision-making process — a process characterized by quality information for citizens?

✓Q13 If regulatory cooperation does not work out, will it be possible to disengage?

✓Q14 Do potential partners have procedures to ensure that *their* citizens accept regulatory cooperation?

---

[4] In practice, of course, individual consumers are unlikely to get involved since they gain very little from each proposal. But since there are many proposals and many consumers, governments may have a special responsibility to promote the interests of consumers as a group.

DETERMINING WHETHER IT'S WORTH TRYING

Even in areas where governments are quite prepared to consider cooperating, it may not be in the best interest of the province, country or region to do so, either because the costs of entering into cooperative arrangements would be excessive or because developing a regulatory solution would not be the best way to tackle the problem at hand.

Many factors can discourage the move to more cooperation among governments. These factors include bureaucratic resistance, entrenched special interests that prefer the status quo to the uncertainty of a new environment, and ignorance about the advantages of working together. Given such problems, governments would do well to focus their efforts on those areas that offer the greatest net benefit. Asking the following questions should help to identify promising areas:

✓Q15 Where are the gains for all sides highest? Where are there few, if any, interest groups, entrenched bureaucracies or firms that have something to lose?

✓Q16 Are there areas of immediate interest where other governments have significant experience and expertise? Governments should normally look first to international standards and regulatory approaches to see whether they can adopt what is already current practice elsewhere.

Generally speaking, the existence of long-established regulatory institutions makes it more difficult to pursue all forms of regulatory cooperation. Consequently, cooperation among governments is more likely to succeed in the regulation of new industries or product markets.

In the near future, biotechnology is one obvious candidate for regulatory cooperation. At present in Canada, many departments are contemplating new regulatory requirements to address potential risks. Work at the international level might lead to more consumer protection and more open markets for emerging products. Governments should at least get together to see whether agreement is possible on a set of objectives to guide the development of national regulatory programs. In fact, the OECD is developing common principles for the hazard assessment of bio-engineered products.[5] Other areas that may be worth examining in the future include:

---

5 The OECD expert group on biotechnology safety, involving 100 experts from 20 countries, has been working for more than 10 years. See, among other reports, the recent "Preamble to Reports on Scientific Considerations Pertaining to the Environmental Safety of the Scale-up of Organisms Developed by Biotechnology," OECD (Paris, 1993), [OCDE/GD(93)92].

- all pre-approval regulatory programs (drugs, food additives, pesticides, etc.) that are essentially science-driven and which typically govern markets dominated by multinational firms;

- any area where problems are clearly without borders (global warming, ozone depletion, banking, etc.) and which individual governments cannot solve;

- all health and occupational safety areas where governments can benefit at least from sharing information;[6] and

- transportation safety — much is being done now but more could be done to help shippers cross borders.

SETTING THE STAGE FOR SUCCESS

Cooperating with representatives from other jurisdictions can be a bit of a novel experience, especially if there are cultural differences — which, of course, there are most of the time. Representatives are paid by different governments, and have spent most of their time focused almost exclusively on the interests of their employers. In other words, there are barriers to overcome in order to identify and achieve mutual benefit. We will consider two particular barriers and what can be done to overcome them.

i) Establishing trust

The need for trust is obvious. Governments considering regulatory cooperation need both to establish and to maintain openness and trust. Many attempts at regulatory cooperation in the past have failed because participating governments were unable to do this.

To a great extent, of course, trust must be earned. Cooperative arrangements must be structured so that each participant is confident that the others will respect the terms of the agreement.

✓Q17 Have all the partners clearly identified and agreed to the rules of behaviour?

✓Q18 What procedures are in place to verify concurrence with the requirements of the cooperative arrangement?

---

6 Canadian officials report, however, that concerns about sovereignty tend to be raised especially about health and safety issues. In this respect, public resistance may be as important as the power of those groups that benefit under the existing system. As noted, the benefits of greater cooperation must be explained to the public.

✓Q19 What sanctions can be applied for non-compliance with the terms of the arrangement? If there are none, how will non-compliance be addressed? What must the arrangement include so that it is credible in the eyes of the public?

✓Q20 Have the pressures leading to non-compliance been identified? Can anything be done to relieve them?

✓Q21 What contingency plans are needed to cope with a breakdown in cooperation?

ii) Promoting flexibility

The law can be a barrier to effective regulatory cooperation. Laws may create problems inadvertently (e.g. access to information laws that make all information given to other governments public); or they may prohibit the delegation of authority needed to make progress; or they may simply lack the flexibility needed to enter into or implement cooperative relationships.

Having a flexible regulatory process would make it easier to cooperate with other governments. It should be reasonably easy to change regulatory programs in response to problems and opportunities.

Another way to achieve flexibility, and thus support regulatory cooperation, is by working with all interested parties to identify effective and reasonably low-cost solutions acceptable to all participants. Experience suggests that using a little creativity can protect the public interest and reconcile what may, at first glance, appear to be irreconcilable positions.

Having more flexible regulatory programs might also make it easier for governments to cooperate. For example, the ISO-9000 quality management system standards, which focus on the way regulated goods and services are produced, might be applied.[7] Third party registrars might be used to satisfy regulatory authorities in different countries.

Quality management principles might also be applied to managing regulatory programs. The registration of regulatory agencies in an ISO-9000 series standard could help to overcome doubts about the effectiveness of the systems of other governments, especially if third-party registrars were used.

The search for more flexibility and responsiveness is based on the belief that governments must respond more quickly to changes in the environment and that policy

---

7 The ISO-9000 series of standards refer not to product specifications, but to the systems that produce the product or service. A registrar assesses the methods the firm uses in a number of areas, including design, development, production, installation, service, inspection, and testing, to see whether they are consistent with the ISO standards.

essentials matter more than technical details. A review of the examples presented in the previous section shows that rigidity can make it difficult or impossible to collaborate, even in areas of recognized mutual gain. Intergovernmental success is more likely if each participant's own regulatory regime is flexible.

✓Q22 Is there something about the specific program area under consideration that would preclude, or make very difficult, regulatory cooperation? If so, would using a more flexible approach make it easier to cooperate?

✓Q23 Are there administrative practices (or administrators) in the way?

✓Q24 Should specific laws or regulations be altered to make it easier to cooperate?

IDENTIFYING WHICH APPROACH IS BEST

The OECD's Public Management Service has identified four main types of regulatory relationships: cooperative, negotiated, delegated, and semi-governmental. Identifying which type of relationship is best suited to deal with a given program area is important. Each kind of relationship is discussed briefly below. Some general guidelines are offered regarding where and how each relationship might be applied. The problem of matching different kinds of relationships with different program areas is as complicated as it is important. You should consider the material that follows as a limited solution to only part of the problem.

Cooperative regulation

Sharing data and resources to achieve shared objectives is worthwhile, and could and should be done considerably more than it is done now. For example, all governments, especially those with comparatively small economies, would benefit from dividing up the work involved in analyzing technical and scientific questions. Cooperative arrangements, which are feasible across virtually the entire spectrum of regulatory programs, can make many, if not all, aspects of program management more cost-effective. Cooperation will progress slowly until partners come to understand and trust each other, but bureaucratic resistance to change or concern for job security shouldn't get in the way of trying.

✓Q25 What aspects of current regulatory programs duplicate efforts elsewhere? Where can more be accomplished by combining forces with other jurisdictions?

Negotiated regulation

The identification of mutually acceptable actions will increase in difficulty as the number of participating governments increases. The obligations of participating governments will need to be clearly spelled out. To reach an accord, participants will have to define their objectives in relation to the collective interest, which is not always obvious. As a

result, because of the time and effort required, the scope for negotiated regulation is much less than for cooperative regulation.

Responding to crossborder problems that are beyond the capacity of individual governments would seem to require this approach. Potential areas of application include environmental problems, arms control, and the regulation of international and inter-regional transportation, communications and finance.

✓Q26 Where is it difficult to meet the public interest because of an inability to control the behaviour of individuals, firms or governments in other jurisdictions? Where are all jurisdictions affected in more or less the same way?

Delegated regulation

Formally granting authority to another government to establish regulatory requirements is a difficult proposition for most governments, given the obvious restriction on sovereignty. In some cases, however, delegation can be achieved without transferring authority, as shown by the example of the regulation of the transportation of dangerous goods in Canada.[8] Ways can be found to share duties and responsibilities while maintaining sovereignty. Clarity respecting rights, obligations, and what limits, if any, should be placed on sovereignty is absolutely critical when making use of this approach to regulatory cooperation.

✓Q27 Where does it make sense to allow administrative authorities in other jurisdictions to manage regulatory programs in whole or in part?

✓Q28 What quid pro quo arrangements, if any, are needed with other jurisdictions to justify entering into administrative or formal legal arrangements that delegate authority?

Semi-governmental regulation

International standards are an alternative to national standards and other approaches to regulation. There are obvious benefits to world commerce from using international standards, as all countries eventually benefit when trade is promoted. Governments need to support the efforts of international standards writing bodies such as the ISO and CENELEC. **Whenever governments plan to write their own standards, they should consider adopting either international standards or those of their major trading partners.**

Two points of caution are necessary. First, *mandatory* national or international standards can restrict innovation if they are introduced too early. Consequently,

---

8 The federal Minister of Transport can enter into agreements with individual provinces to deal with disagreements. In this way, the provinces maintain some control, even though the regulations are primarily the responsibility of the federal government.

international standards should not be made mandatory before examining the costs and benefits of doing so. If cost-benefit analysis is insufficient at the international level, individual governments will be less inclined to sign agreements that make international standards mandatory. Second, there is the danger of cartels being formed as firms cooperate more internationally. Competition policy, which may become a global issue soon if it is not already, may be a candidate for negotiated regulation.

✓Q29 Have adequate international standards already been developed? If not, are trading partners willing to work together to create such standards?

SEEKING PRACTICAL AND ENDURING AGREEMENTS

We emphasized earlier that having flexible and responsive regulatory processes and programs makes it easier to incorporate cooperative relationships with other governments. The terms of cooperative arrangements should also be made flexible for the same reasons outlined earlier, especially if the goal is harmonization among the laws, regulations, or standards of different jurisdictions.

Harmonization offers advantages, but it can create problems if the harmonized approach cannot be amended easily to take changed circumstances into account. In Canada at least, it is difficult enough to amend a single regulation, even though there are well established policies and procedures for doing so. Changing the terms of international agreements is normally even more difficult. Ensuring that cooperative arrangements are adaptable should make them more useful and enduring; stability may be useful in promoting investment and confidence, but at some point it leads to stagnation.

✓Q30 Does the arrangement strike the right balance between stability and responsiveness to change?

✓Q31 What procedures or conditions are needed to make it possible to amend the arrangement to reflect future changes, such as those resulting from the introduction of new technology?

CONCLUSION

The preceding analysis indicates that regulatory cooperation is not easy — the reasons do not need to be repeated. But cooperating with other governments can help address many of the biggest concerns of governments worldwide, including weak productivity growth, increased government debt and excessive regulatory costs.

Given the potential for mutual benefit from regulatory cooperation and the many factors that can interfere with achieving it, regulators should focus on ways to make success more likely. They should:

- explore opportunities for mutual gain while being realistic about the limits of what can be achieved;
- give the negotiation and implementation of agreements a higher priority than they have had up to now, recognizing the need for a government-wide approach,
- explain to the public why cooperating with other governments can benefit everyone;
- ensure that there are no statutory barriers to cooperation; and
- invest in building long-term relationships and in creating a positive climate, both inside government and with the public, that is favourable to collaboration.

It is in the interests of all governments and of the public to cooperate more often and more effectively. Let's learn how.

COOPÉRATION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION INTERGOUVERNEMENTALE

PRÉFACE

Voici un des guides concernant les affaires réglementaires qui visent à aider les ministères à interpréter et à appliquer la politique de réglementation fédérale approuvée par le Conseil du Trésor en 1992.

Ce guide s'inspire d'un article qui a été rédigé en vue d'un symposium sur la gestion des relations en matière de réglementation, tenu à Paris en octobre1993, sous les auspices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Pour avoir la liste des autres publications et une version annotée de la politique, veuillez communiquer avec la Division des affaires réglementaires du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, au (613) 952-3459.

Si vous désirez plus de renseignements après la lecture du guide, vous pouvez consulter le document intitulé, *Coopération en matière de réglementation dans un monde interdépendant* (OCDE, Paris, 1994). Le livre comprend les versions révisées des articles présentés à Paris et un chapitre récapitulatif rédigé après le symposium.

INTRODUCTION

POURQUOI RÉDIGER UN GUIDE SUR LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION?

La coopération intergouvernementale est une exigence clé de la *politique de réglementation* fédérale approuvée par le Conseil du Trésor en février 1992. L'une des six exigences de la politique précise «que le fardeau réglementaire des Canadiens a été réduit par le recours à certaines méthodes telles la collaboration avec d'autres gouvernements.» La collaboration en matière de réglementation, tant multilatérale que bilatérale, peut se faire de plusieurs façons dans l'intérêt public, allant du partage de l'information technique jusqu'à la négociation et à la mise en oeuvre d'ententes détaillées qui concernent les barrières non tarifaires.

Plusieurs raisons expliquent pourquoi le Canada a adopté une politique explicite de coopération intergouvernementale. Il est reconnu évidemment depuis longtemps qu'une coopération efficace entre gouvernements, et particulièrement l'harmonisation des exigences réglementaires, peut favoriser le commerce.

Il arrive parfois que l'harmonisation complète ne soit pas appropriée, mais cela ne doit pas faire obstacle à la recherche d'avantages mutuels considérables découlant d'autres formes de coopération. Une importante coopération *inférieure au niveau de l'harmonisation* en matière de gestion des programmes peut profiter aussi à toutes les parties.

Les gouvernements devraient, à l'avenir, se montrer plus favorables à une coopération accrue parce qu'elle offre des avantages concrets:

- Ils ne peuvent résoudre un grand nombre de problèmes cruciaux que par une action conjointe, particulièrement dans des domaines comme la protection de l'environnement, le contrôle des matières nucléaires et les questions qui relèvent des établissements financiers internationaux.

- Les marchés, la production et le financement se mondialisent. Toute entrave à la participation du Canada à l'économie mondiale ferait baisser le niveau de vie du pays.

- La mise en oeuvre des traités comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et des accords comme celui de l'Uruguay Round dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) exige une plus grande coopération en matière de réglementation.

- À l'intérieur même du Canada, les obstacles au commerce entre les divers niveaux administratifs sont devenus trop coûteux à supporter.

- Les obstacles aux échanges instaurés par d'autres pays ont affecté les perspectives économiques du Canada.

- L'écart se creuse entre ce que les citoyens sont disposés à payer pour les gouvernements et leur coût réel. La coopération doit se réaliser dans la mesure où elle entraîne des économies administratives.

En bref, on a de bonnes raisons théoriques et pratiques d'appuyer la recherche d'une coopération en matière de réglementation.

APERÇU

La présent guide indique :

- les problèmes qui peuvent surgir lorsque les gouvernements tentent de coopérer;

- une stratégie pouvant aider les gouvernements à déterminer quelle est la meilleure façon de concrétiser la coopération.

La section suivante rend compte des expériences vécues par des fonctionnaires canadiens qui ont pris part à des initiatives intergouvernementales en matière de réglementation. On y trouvera aussi des leçons tirées de l'expérience qui aideront les gouvernements à déterminer les conditions pouvant ouvrir la voie à des possibilités de collaboration et des lignes directrices qui devraient permettre d'augmenter leurs chances de succès. Le guide se termine par quelques conclusions clés.

LEÇONS TIRÉES DE L'EXPÉRIENCE

POUR PROGRESSER, IL FAUT DU TEMPS

Au sein de nombreux gouvernements nationaux, les ministères fonctionnels qui sont responsables de la réglementation se sont presque toujours concentrés exclusivement sur les affaires intérieures ou subnationales. Les questions ayant une dimension internationale étaient généralement mal comprises et dépassaient le mandat des organismes de réglementation; par habitude, on se montrait réticent à collaborer. Il faut, de toute évidence, beaucoup de temps, pour venir à bout de cette réticence.

Au Canada, les organismes de réglementation ont tenté à quelques reprises d'élargir la portée des programmes de réglementation intérieure de manière à tenir compte des aspects frontaliers, aussi bien entre les provinces qu'entre le Canada et les ÉtatsUnis. Au niveau international, par exemple, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ) prévoyait la création de groupes de travail techniques chargés de favoriser l'harmonisation. Il semble que les succès remportés aient été proportionnels à l'expérience des fonctionnaires participant aux affaires intergouvernementales; les progrès ont été plus importants lorsque des consultations se déroulaient depuis des années entre ces fonctionnaires et leurs homologues. Les participants canadiens ont trouvé l'expérience utile et des réseaux ont été établis entre les fonctionnaires canadiens et américains ayant des responsabilités identiques. Une telle formation «sur le tas» prend cependant du temps.

Il a également fallu du temps pour résoudre les obstacles internes au commerce (c'est-à-dire interprovinciaux) à l'intérieur du Canada. Même si la question préoccupe les premiers ministres provinciaux et le premier ministre du Canada depuis le milieu des années 1970, le premier grand succès date de 1991 lors de la conclusion d'une entente sur les marchés publics. Les travaux concernaient généralement les obstacles particuliers au commerce qui se comptent par centaines. En 1993, pour accélérer les progrès, les gouvernements canadiens ont lancé un processus de négociation général qui est inspiré du GATT. L'année suivante ou plus tard, on sera en mesure de déterminer si une approche d'ensemble est plus efficace qu'une approche «problème-par-problème».

La réglementation du transport des marchandises dangereuses au Canada montre comment peut se développer, à la longue, une coopération fructueuse entre différents niveaux de gouvernement. Même si les tribunaux n'ont jamais établi avec exactitude où prennent fin les pouvoirs fédéraux et où commencent ceux des provinces, le système administratif qui a vu le jour fonctionne bien. Les règlements eux-mêmes sont établis à l'échelle fédérale, en coopération avec les provinces, et les textes

législatifs fédéraux y font référence. La répartition des responsabilités administratives varie selon la province, mais une couverture complète est assurée partout, et pratiquement tout le monde semble satisfait du système qui s'est développé. Par exemple, l'industrie n'a qu'à se conformer à un seul jeu de règlements sur le transport de marchandises dangereuses dans l'ensemble du pays.[1] Toutefois, l'exercice conjoint de ces responsabilités requiert de nombreuses consultations, et les changements peuvent être particulièrement difficiles à mettre en oeuvre vu la complexité du système. Les modifications à la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*, entreprises en 1990, n'ont été promulguées que deux ans plus tard, surtout en raison du délai nécessaire pour s'assurer que toutes les provinces appuyaient le nouveau système. La coordination des activités quotidiennes de mise en application entre Ottawa et les provinces exige, en outre, beaucoup de temps et d'efforts.

> **La collaboration et la coopération intergouvernementale nécessite une compréhension des intérêts et des pratiques des autres participants ainsi qu'un climat de confiance; cette évolution prend du temps. Il est faux de penser que la perspective d'intérêts mutuels suffit à provoquer un changement.**

POUR PROGRESSER, IL FAUT TENIR COMPTE DES DIFFÉRENCES CULTURELLES ET DES AUTRES DIFFÉRENCES

Les perspectives sociales, juridiques et culturelles différentes peuvent rendre l'harmonisation difficile comme le montrent les exemples suivants.

L'article 708 de l'ALÉ est libellé. comme suit :

> *Reconnaissant le besoin légitime de règlements techniques et de normes pour protéger la vie humaine, animale et végétale et pour faciliter le commerce entre parties, ces dernières chercheront à appliquer une politique d'ouverture en matière du commerce des produits agricoles, des aliments, des boissons et de certains produits connexes.*

Dans ce même accord, les parties conviennent de l'objectif suivant:

> *Harmoniser leurs exigences respectives en matière de réglementation technique et leurs méthodes d'inspection, en prenant en considération les*

---

1 Le problème de chevauchement des règlements fédéraux et provinciaux est traité différemment en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* . Les règlements fédéraux ne s'appliquent pas si on arrive à s'entendre sur la pertinence des règlements provinciaux, province par province.

normes internationales pertinentes. Et, dans les cas où l'harmonisation n'est pas possible, rendre équivalentes leurs exigences respectives en matière de réglementation technique ainsi que leurs méthodes d'inspection respectives.

Il s'agit toutefois d'un objectif ambitieux, peu susceptible d'être atteint intégralement. Qu'est-ce qui a fait obstacle à l'harmonisation? Selon les participants canadiens, les progrès limités s'expliquent surtout par les importantes différences culturelles et administratives entre les deux nations. Et voici quelques exemples:

- **Approches privilégiées** : En ce qui concerne l'étiquetage, les Américains ont tendance à mettre l'accent sur le consentement éclairé, ce qui correspond au rôle qui est joué par la responsabilité civile comme instrument de réglementation aux États-Unis. Le Canada, pour sa part, laisse davantage de pouvoir d'appréciation aux fonctionnaires responsables, ce qui réduit le rôle des tribunaux. Et ce n'est là qu'un exemple de divergences politiques qui rendent l'harmonisation difficile.

- **Priorités** : Compte tenu des ressources limitées, les gouvernements doivent choisir parmi les questions à régler. Les priorités du Canada et des ÉtatsUnis n'ont pas toujours été les mêmes.

- **Systèmes juridiques** : Les différentes approches en matière de définition de la responsabilité ont rendu impossible l'harmonisation des exigences réglementaires dans certains domaines.

- **Langue** : L'engagement du gouvernement fédéral à respecter le bilinguisme ne peut être remis en question au Canada, ce qui rend l'harmonisation complète impossible dans un certain nombre de domaines.

- **Le pouvoir de négocier dans des domaines de compétence subnationale** : Le pouvoir de chaque gouvernement fédéral visà-vis des administrations subnationales est complexe et souvent très controversé. On peut comprendre qu'il ait été très difficile de parvenir à un accord sur des questions qui échappent largement au contrôle des négociateurs. Audelà des questions de compétences, les deux pays hésitaient à faire les premiers pas, car les industries intérieures protégées par des barrières commerciales au niveau subnational allaient, dans certains cas, subir des perturbations considérables.

- **Interprétations différentes de la même science** : Dans nombre de domaines liés à la santé et à la sécurité, les connaissances sont incertaines.

L'incertitude exige l'exercice d'un jugement politique, et les facteurs qui influencent les décisions canadiennes et américaines sont généralement différents.

Comparativement à l'ALÉ, l'ALÉNA adopte une approche plus détaillée, mais moins ambitieuse, en matière d'harmonisation. Dans le cas des produits agroalimentaires, par exemple, les normes internationales actuelles en matière de santé et d'hygiène deviennent la référence. Toutefois, chaque gouvernement peut fixer des normes plus élevées si elles ont un fondement scientifique et sont appliquée uniformément sur le plan interne, et à condition d'accorder le traitement national aux entreprises de tous les pays signataires. Les normes uniques peuvent être contestées devant une commission neutre, et des mesures de rétorsion peuvent être appliquées si les exigences n'ont pas été respectées. Alors que l'ALÉ avait pour objectif l'harmonisation, l'ALÉNA reconnaît la nécessité de prévoir des exceptions tout en introduisant une discipline dans le système afin qu'aucune norme arbitraire ne soit appliquée afin d'entraver le commerce.

Il est important de fixer des objectif réalistes, en tenant compte des nombreux obstacles au progrès qui peuvent surgir. Même si une harmonisation générale n'est ni possible ni souhaitable, une «harmonisation partielle» offre toutefois des avantages à toutes les parties, en permettant par exemple le traitement national ou la reconnaissance mutuelle des normes réglementaires. Enfin, l'harmonisation peut coûter davantage qu'elle ne rapporte; une analyse approfondie des coûts et des avantages s'impose.

POUR PROGRESSER, IL FAUT PARFOIS UNE INTERVENTION POLITIQUE

Les groupes de travail techniques, mis en place dans le cadre de l'ALÉ, ont généralement obtenu les meilleurs résultats lorsqu'ils traitaient de questions techniques. On a accompli de réels progrès dans de nombreux domaines en matière d'harmonisation et de mesures propres à faciliter le commerce. Par exemple, on a supprimé la plupart des différences concernant les normes techniques qui sont applicables en biologie vétérinaire.

Les groupes de travail qui se sont concentrés sur les produits de base ont généralement accompli plus de progrès que ceux qui s'occupaient de produits différents n'ayant souvent aucun rapport entre eux. La lenteur des progrès réalisés dans des domaines non techniques s'explique en partie par le fait que les fonctionnaires n'étaient pas préparés à traiter des divergences entre les politiques. Les différences d'interprétation scientifique peuvent être résolues par des spécialistes, tandis que les divergences entre les politiques exigent l'intervention de responsables élus.

Des questions de principe et des problèmes politiques surgissent inévitablement lorsque des gouvernements essaient de travailler ensemble. Pour régler les questions autres que techniques, il faut mettre en place des mécanismes permettant d'en référer rapidement aux élus qui doivent donc être tenus informés en permanence des problèmes nouveaux.

POUR PROGRESSER, IL FAUT UNE PARTICIPATION DE L'INDUSTRIE ET DU PUBLIC

En cherchant à établir une coopération en matière de réglementation, les gouvernements seront souvent confrontés à un obstacle majeur: céder sur des points de souveraineté pour avoir un droit de regard sur les actions d'autres gouvernements. Il est compréhensible que le public s'inquiète lorsque les représentants élus perdent quelque peu la maîtrise de questions qu'il juge importantes. Même si ces questions peuvent être réglées entre gouvernements à la satisfaction de tous les participants, le public est peu enclin à appuyer ces initiatives si les avantages retirés des abandons de souveraineté n'apparaissent pas clairement.

Il est clair que les citoyens de régions ou de pays différents n'ont pas la même conception du rôle du gouvernement lorsqu'il s'agit de déterminer les actions qu'il convient d'entreprendre et la façon de les réaliser. Au Canada par exemple, les gouvernements imposent en matière de soins de santé privés des restrictions qui seraient jugées inacceptables aux États-Unis. Le public canadien estime que les soins de santé de base ne doivent pas être soumis aux mécanismes du marché et qu'il faut allouer les ressources limitées en matière de santé en respectant les principes de sécurité sociale. Une situation semblable pourrait se présenter lorsqu'il s'agira de réglementer d'autres activités; il n'est pas toujours indiqué de préconiser la normalisation face aux préférences nationales ou régionales. Les gouvernements doivent délimiter clairement les domaines dans lesquels ils souhaitent conserver leur pleine souveraineté.

Le premier enseignement à retenir par les gouvernements est la nécessité de faire preuve de prudence lorsqu'ils envisagent d'adopter des mesures qui pourraient limiter la souveraineté. La deuxième enseignement est la nécessité d'informer le public des coûts associés aux orientations bien établies des politiques et des avantages possibles d'une coopération accrue entre les gouvernements. De fait, les négociations intergouvernementales déboucheront sur des propositions inacceptables au plan politique si on ne trouve pas des moyens de susciter l'adhésion du public. Il ne suffit

pas de démontrer techniquement l'existence d'avantages mutuels; il faut que la coopération intergouvernementale soit perçue par le public comme étant dans son intérêt.

Outre l'acceptabilité politique des initiatives, des raisons sérieuses permettent de prévoir une participation adéquate du public. En tout premier lieu, les fonctionnaires peuvent commettre des erreurs; il est indispensable d'avoir l'avis de groupes représentant un large éventail d'intérêts et de connaissances spécialisées pour s'assurer que les fonctionnaires sont bien sensibilisés aux enjeux. Ainsi, le Canada a constaté, après avoir signé une convention internationale sur les mouvements de déchets dangereux, que celle-ci avait des incidences considérables non prévues sur le commerce des rebuts entre le Canada et les États-Unis. Les consultations avec l'industrie avaient été insuffisantes.

Au cours de la négociation de l'ALÉ, un certain nombre d'entreprises canadiennes se sont plaintes que l'intérêt économique des investissements effectués dans le cadre réglementaire existant pourrait, dans certains cas, baisser sensiblement si certains changements en cours de discussion étaient appliqués. Les négociateurs canadiens se sont trouvés dans une situation difficile et, parfois, il a fallu retirer des propositions. Dans quelle mesure le gouvernement devrait-il tenir compte de ces préoccupations? Il semble injuste que des entreprises soient pénalisées pour avoir pris des décisions dans un environnement qu'elles supposaient stable. Afin d'atténuer l'effet de ces changements, les gouvernements pourraient étendre la période de mise en oeuvre des mesures si l'intérêt économique des investissements déjà réalisés risque de s'en trouver considérablement diminué.

L'expérience du ministère fédéral de la Consommation et des Affaires commerciales[2] en ce qui concerne l'étiquetage indiquant la teneur en éléments nutritifs montre l'importance des consultations. Un nouveau système a été mis sur pied par le Congrès des États-Unis en 1993. Pour le Canada, la seule option réaliste pour assurer l'harmonisation aurait été d'accepter l'approche américaine. Toutefois, à la suite des consultations qui ont été effectuées auprès de l'industrie et des groupes de défense des intérêts du public, il est apparu que le système américain ne pouvait être appliqué au Canada en raison des coûts excessifs qu'il implique et de l'acceptation par le public des méthodes existantes pour promouvoir une alimentation saine. Une harmonisation a paru souhaitable en ce qui concerne les normes relatives à la composition des produits; le fait d'appliquer les mêmes normes, au Canada et aux États-Unis, favorisera le commerce. En revanche, l'information présentée aux consommateurs continuera sans doute d'exprimer les valeurs différentes des deux pays.

---

2 Depuis, les responsabilités du ministère fédéral de la Consommation et des Affaires commerciales ont été confiées aux ministères de l'Industrie, de la Santé ainsi que de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire.

Il est inutile de préconiser une coopération en matière de réglementation si celleci va à l'encontre des préoccupations légitimes de l'industrie et du public[3] Il faut recourir à l'harmonisation judicieusement et seulement après avoir procédé à des consultations suffisantes.

Pour que les accords soient réalistes tout en étant acceptables, la participation du public, des groupes d'intérêt particulier et des niveaux d'administration subnationaux est indispensable.

POUR PROGRESSER, IL FAUT PRÉCISER LES OBLIGATIONS DU GOUVERNEMENT

Comme on l'a indiqué, l'ALÉ s'est fixé un objectif ambitieux (l'harmonisation) sans définir dans le détail les responsabilités et les actions nécessaires pour y parvenir. Nombre des participants canadiens aux groupes de travail techniques ont eu le sentiment qu'en l'absence d'obligations bien définies, les deux parties hésitaient à prendre des engagements qui pouvaient être considérés comme limitant la souveraineté nationale. La recherche d'un compromis donnant lieu à des avantages mutuels aurait peut-être été plus facile si l'on avait défini les principes auxquels les deux pays auraient pu se référer dans le cadre d'un mécanisme de règlement des différends.

L'ALÉNA prévoit des obligations plus explicites. Les signataires doivent accorder le traitement national pour l'application des exigences réglementaires, autrement dit, celles-ci doivent être appliquées de manière uniforme aux entreprises des trois pays. En outre, les signataires peuvent être tenus de démontrer la nécessité d'exigences réglementaires susceptibles de constituer des obstacles aux échanges, même si le traitement national est assuré. Si des dispositions semblables avaient été prévues dans l'ALÉ certains problèmes qui se sont posés pendant la mise en oeuvre de l'accord auraient peut-être été évités.

Bien entendu, tous les gouvernements préfèrent ne pas fixer de limites aux actions futures, mais cela peut parfois contrarier les efforts d'harmonisation. C'est ainsi que l'un des groupes de travail techniques, mis sur pied dans le cadre de l'ALÉ, a passé

[3] Bien entendu, il peut être assez difficile de déterminer si une préoccupation exprimée par l'industrie est «légitime». L'industrie peut s'opposer à l'harmonisation pour trois raisons: préserver des marchés en maintenant les obstacles aux échanges; éviter les frais inutiles qu'entraîne le respect de normes plus sévères ou différentes; éviter les frais qui vont de pair avec un changement (ce dernier point peut jouer un rôle particulièrement important à court terme pendant les récessions). La réponse qu'il conviendra d'apporter aux préoccupations exprimées par l'industrie dépendra du facteur prédominant.

beaucoup de temps à l'examen de la question de l'étiquetage concernant la teneur en éléments nutritifs en vue d'établir des réglementations semblables au Canada et aux États-Unis. Durant ces discussions, le Congrès américain a adopté la *Nutrition and Labeling Education Act* qui prévoit un système sensiblement différent de celui qui se dégageait des négociations.

Pour que la coopération en matière de réglementation aboutisse, les parties doivent parfois accepter certaines restrictions concernant les comportements futurs. Même s'il est possible de conclure un accord sur les objectifs, les conditions suivantes doivent être remplies pour obtenir des avantages :

- **les restrictions concernant les comportements doivent être identifiées et acceptées par tous;**
- **par la suite, chaque partie devra respecter ces contraintes.**

POUR PROGRESSER, IL FAUDRA PEUT-ÊTRE DE NOUVEAUX SYSTÈMES DE CONTRÔLE ADMINISTRATIFS GARANTISSANT LE RESPECT DES OBLIGATIONS

Les décisions de nature économique se prennent dans un contexte plus vaste où interviennent de nombreux facteurs politiques, juridiques, sociaux et psychologiques. Dans le monde industriel, le développement institutionnel aux niveaux national et subnational est complexe et l'on prête souvent peu d'attention aux problèmes intergouvernementaux. Résultat: la coopération intergouvernementale dans les domaines où la réglementation est établie de longue date peut être assez difficile. Affirmer que la coopération en matière de réglementation constitue une priorité du gouvernement est un bon début, mais cela ne suffit généralement pas pour produire des résultats.

C'est ainsi que le gouvernement fédéral du Canada, tentant de supprimer les obstacles internes au commerce, a travaillé pendant plus de 15 ans avec les provinces. En dépit des engagements pris par les premiers ministres des provinces et le premier ministre du Canada pour éviter l'introduction de nouveaux obstacles, les progrès ont été faibles. Les déconvenues ont conduit à l'adoption d'un mode de négociation semblable à celui du GATT, comme il a été indiqué précédemment.

Les engagements des gouvernements en matière de coopération ne doivent pas se traduire uniquement en mots—ce sont les actes qui comptent. Les gouvernements doivent reconnaître que la mise en oeuvre ne se fera pas d'elle -même. Dans certains cas, il faudra

peut-être instituer de nouveaux mécanismes pour que les fonctionnaires participant aux efforts d'harmonisation obtiennent les résultats attendus.

APPROCHE ENVISAGEABLE POUR LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION

Compte tenu des expériences décrites précédemment, les éléments suivants semblent constituer des conditions préalables essentielles à une collaboration efficace entre gouvernements :

- une attitude positive, de la patience, de la compréhension et de la confiance de la part des parties;
- une sensibilisation aux différences culturelles et autres;
- des évaluations réalistes d'objectifs réalisables;
- une participation active des responsables politiques à la solution des questions fondamentales;
- une définition claire des obligations et des contraintes qu'il convient de respecter pour atteindre les objectifs énoncés;
- des systèmes de contrôle administratifs;
- l'accord de l'industrie et des groupes de défense des intérêts du public.

Dans la présente section, nous décrivons une stratégie permettant de cerner les cas où la coopération est la plus susceptible d'aboutir ainsi que les mesures pouvant être prises pour accroître les chances de succès. L'élaboration de la stratégie s'appuie sur les leçons qui sont indiquées dans la section précédente.

La coopération en matière de réglementation doit prendre de préférence la forme d'un arrangement au sein d'un réseau peu structuré de partenaires possédant chacun ses propres aspirations et ses propres programmes. Pour aider les décideurs, nous proposons la stratégie en cinq étapes suivante, chaque étape étant considérée comme une tâche qu'il appartiendra à chaque partenaire de mener à bien.

1. Définir ce que l'on souhaite accomplir par la coopération en matière de réglementation.
2. Déterminer si cela vaut la peine de se lancer dans la coopération.
3. Préparer la place au succès — encourager l'élaboration de lois bien adaptées ainsi que la confiance mutuelle.
4. Déterminer quelle méthode de coopération est la mieux adaptée.

5. Chercher à conclure des accords pratiques et durables.

Dans la suite de cette section, nous présenterons des *questions qu'il faut examiner lorsqu'on envisage des initiatives déterminées* ainsi que des *lignes directrices* pour chaque étape de la stratégie, l'objectif étant d'adopter, chaque fois que c'est possible, une méthode favorisant le gain d'avantages mutuels.

DÉFINIR CE QUE L'ON SOUHAITE ACCOMPLIR

Dans le monde entier, on critique les gouvernements depuis quelques années pour leur conception étroite de l'intérêt général, qui privilégie des considérations économiques abstraites plutôt qu'un éventail plus large de questions touchant les citoyens dans leur vie quotidienne. Or, la décision de coopérer ou de ne pas coopérer devrait se fonder sur des raisons à la fois économiques et non économiques.

Avant de rechercher des partenaires pour une coopération en matière de réglementation, il faut examiner attentivement les objectifs que l'on souhaite atteindre. L'analyse ci-après sera centrée sur quatre domaines: le bien-être social, le bien-être économique, l'efficacité gouvernementale et la participation démocratique.

Bien entendu, il est impossible d'atteindre simultanément tous les objectifs en totalité. Il y aura des tensions entre l'amélioration du bien-être selon que l'on se réfère à des critères purement économiques où à des critères purement sociaux, entre le renforcement du bien-être économique et la préservation de la souveraineté nationale, entre la stabilité et la capacité d'adaptation ainsi qu'entre les valeurs démocratiques et l'efficacité administrative. Avant de faire d'inévitables compromis, il est important d'examiner de façon approfondie tous les avantages et coûts potentiels qu'ils comportent. En fin de compte, la question la plus importante devrait être l'effet des décisions des gouvernements sur l'existence des citoyens.

(i) Objectifs concernant le bien-être social

La toute première tâche, lorsqu'on envisage une coopération avec d'autres gouvernements, consiste à déterminer ce qui n'est pas négociable; les gouvernements doivent savoir quels abandons de souveraineté ils peuvent consentir pour acquérir plus de contrôle sur les actions d'autres gouvernements. Tous les participants éprouveront des déconvenues s'ils ne connaissent pas les limites des négociations, déconvenues qui risquent de limiter leur désir d'engager de futures négociations et auraient des effets préjudiciables à long terme pour toutes les parties concernées.

Renoncer à la souveraineté nationale représente toujours une décision difficile. Les différents pays ont opté pour des approches différentes en matière de réglementation en raison de différences culturelles. La «diversité des réglementations» est une réalité et c'est un élément très positif. Toutefois, à partir de quel point cette diversité estelle sentimentalité excessive et protectionnisme commercial caractérisé? Il est probable que chaque pays aura un point de vue quelque peu différent sur cette question mais les décideurs ont besoin de comprendre où sont fixées les limites et quelle en est la raison.

✓Q1 De quelles valeurs ou préférences communes fondamentales doit-on tenir compte dans tout accord (formel ou informel) qui pourrait être conclu?

✓Q2 Existe-t-il d'autres approches que l'on pourrait utiliser efficacement, conjointement à plus de coopération en matière de réglementation, pour protéger ces valeurs?

✓Q3 En ce qui a trait au domaine du bien-être social les coûts et les avantages des objectifs ont-ils été clairement identifiés? Les choix concernant la coopération en matière de réglementation sont-ils acceptables par le public?

✓Q4 La coopération est-elle susceptible de procurer des avantages sociaux à plus long terme, par exemple une plus grande ouverture ou une meilleure communication avec d'autres gouvernements?

(ii) Objectifs concernant le bien-être économique

Du strict point de vue de la croissance économique, les exigences particulières nationales (ou subnationales) sont difficiles à justifier. Les distorsions du marché peuvent diminuer le bien-être économique ou restreindre le choix des consommateurs, s'il est plus difficile ou plus coûteux d'importer des biens d'autres pays. Aux coûts potentiels d'une absence de coopération, il faut ajouter les avantages potentiels de la coopération et, notamment, les possibilités pour les organismes de réglementation de réduire les coûts administratifs.

✓Q5 Y a-t-il des raisons de penser que la coopération en matière de réglementation permet d'accroître les avantages ou de réduire les coûts liés au programme de réglementation considéré?

✓Q6 La coopération aura-t-elle pour effet de redistribuer les revenus? Dans l'affirmative, faut-il accorder une compensation aux parties désavantagées pour préserver les avantages de la coopération?

✓Q7 Quels sont les «effets dynamiques» probables sur l'économie, d'une réduction des obstacles aux échanges découlant de la coopération?

(iii) Objectifs concernant l'efficacité des administrations publiques

Les contribuables sont en droit d'attendre une gestion efficace des programmes de réglementation. La coopération en matière de réglementation peut aboutir à des économies, mais peut aussi s'avérer onéreuse.

✓Q8 Quelles dispositions faudra-t-il prendre à l'appui de la coopération pour réaliser des économies?

✓Q9 Quels nouveaux objectifs, rôles, missions et mécanismes institutionnels sont nécessaires pour mettre en place des dispositifs de coopération et en assurer le fonctionnement? Les dispositifs seront-ils rentables?

✓Q10 La coopération améliorera-t-elle la capacité d'adaptation de l'administration sur le plan de l'organisation? Une stratégie a-t-elle été élaborée afin que les fonctionnaires comprennent les motifs de la coopération et s'emploient à la faire aboutir?

(iv) Objectifs concernant la participation démocratique

Pour que la coopération réussisse, il est essentiel qu'elle soit acceptée par le public. Les gouvernements peuvent prendre un certain nombre de mesures pour en faciliter l'acceptation et doivent surtout communiquer aux groupes d'intérêt et aux grand public des informations qui montrent :

- les risques réels de la coopération;
- les avantages que peut procurer l'accès aux ressources et aux marchés d'autres pays, plutôt que de compter exclusivement sur le marché intérieur;
- les avantages d'une plus grande normalisation pour les consommateurs[4];
- l'acceptation des pratiques de coopération par d'autres compétences;
- l'existence et le fonctionnement de dispositifs d'intervention et de contrôle pour réduire au minimum les risques si les actions d'autres gouvernements ne répondent pas aux attentes;
- que la protection de la souveraineté est assurée, le cas échéant.

[4] Dans la pratique, bien entendu, il est peu probable que les consommateurs participent individuellement, car ils ont peu à gagner de chaque proposition. Mais comme il y a de nombreuses propositions et de nombreux consommateurs, la responsabilité de promouvoir les intérêts des consommateurs pris collectivement peut incomber spécialement aux gouvernements.

Certes, les gouvernements peuvent s'efforcer de susciter l'adhésion du public, mais ils ont aussi la responsabilité plus fondamentale d'écouter. Toutes les parties intéressées devraient avoir la possibilité de faire part de leurs préoccupations aux fonctionnaires qui sont chargés de travailler avec d'autres gouvernements. Les gouvernements ont le devoir de tenir compte de leurs opinions lorsqu'ils négocient, mettent en oeuvre et réexaminent des ententes intergouvernementales.

✓Q11 Quels nouveaux dispositifs de communication et mécanismes de participation seront nécessaires pour assurer une participation effective des parties intéressées? En particulier, le public a-t-il été informé comme il convient des coûts et avantages potentiels d'une coopération en matière de réglementation?

✓Q12 Des procédures ont-elles été mises au point pour assurer un processus de prise de décision ouvert et transparent, processus caractérisé par la communication d'une information de qualité aux citoyens?

✓Q13 Si la coopération donne des résultats décevants, pourra-t-on se désengager?

✓Q14 Les partenaires éventuels ont-ils mis en place des procédures pour faire en sorte que *leurs* citoyens acceptent la coopération?

DÉTERMINER SI LA COOPÉRATION VAUT LA PEINE D'ÊTRE TENTÉE

Même dans les domaines où les gouvernements sont prêts à envisager une coopération, il se peut qu'elle n'offre pas la meilleure solution pour la province, la région, ou le pays concerné, soit parce que les coûts qu'implique la conclusion d'accords de coopération sont excessifs ou que l'élaboration d'une solution réglementaire ne soit pas la meilleure façon de régler les problèmes.

De nombreux facteurs peuvent faire obstacle à une coopération plus large entre gouvernements, par exemple, la résistance opposée par l'administration, les intérêts spéciaux qui préfèrent le statu quo à l'incertitude d'un nouveau cadre, et l'ignorance des avantages d'une collaboration. Compte tenu de ces problèmes, les gouvernements auraient intérêt à concentrer leurs efforts sur les domaines qui offrent les plus grands avantages nets. La réponse aux questions suivantes devrait permettre d'identifier les domaines qui présentent des perspectives intéressantes:

✓Q15 Dans quels domaines les parties peuvent-elles réaliser les gains les plus importants? S'il y en a, où sont les quelques groupes d'intérêt, bureaucraties en place ou entreprises ayant quelque chose à perdre?

✓Q16 Existe-t-il des domaines d'intérêt immédiat dans lesquels d'autres gouvernements ont acquis une expérience et une compétence importantes? Les gouvernements devraient normalement commencer par s'intéresser aux normes et aux approches réglementaires internationales pour déterminer s'ils peuvent adopter une pratique en vigueur ailleurs.

D'une manière générale, la présence d'institutions de réglementation existant depuis longtemps complique la conclusion de toutes les formes de coopération en matière de réglementation. Par conséquent, la coopération entre gouvernements est plus susceptible d'aboutir si la réglementation concerne de nouvelles industries ou de nouveaux marchés de produits.

Dans un proche avenir, les biotechnologies offriront des possibilités évidentes à cet égard. Au Canada, à l'heure actuelle, de nombreux ministères envisagent de nouvelles obligations réglementaires pour tenir compte des dangers potentiels. Les travaux qui sont menés à l'échelon international pourrait déboucher sur une meilleure protection des consommateurs et sur une plus grande ouverture des marchés pour les produits nouveaux. Les gouvernements devraient au moins se réunir pour déterminer si un accord est possible sur un ensemble d'objectifs qui sont susceptibles de servir de guide pour le développement des programmes de réglementation nationaux. L'OCDE est justement en train d'élaborer les principes communs pour l'évaluation des dangers que présentent les produits obtenus par les biotechnologies[5] Parmi les autres domaines auxquels il conviendra de s'attacher au cours des prochaines années figurent les suivants :

- tous les programmes de réglementation préalables à l'agrément de certains produits (médicaments, additifs alimentaires, pesticides, etc.) qui sont essentiellement fondés sur des considérations scientifiques et qui concernent généralement des marchés dominés par les entreprises multinationales;

- tous les domaines dans lesquels les problèmes ont manifestement un caractère international (réchauffement de la planète, appauvrissement de la couche d'ozone, activités bancaires, etc.) et qui ne peuvent être résolus par les différents gouvernements agissant isolément;

---

5 Le groupe d'experts nationaux sur la sécurité en biotechnologie de l'OCDE qui réunit 100 experts de 20 pays, existe depuis plus de 10 ans. Voir, entre autres, le rapport récent intitulé «Préambule aux rapports sur les considérations scientifiques relatives à la sécurité de l'environnement» [OCDE/GD(93)92], OCDE, Paris, 1993.

- tous les domaines touchant la santé et la sécurité au travail dans lesquels les gouvernements peuvent tirer avantage de l'échange d'information;[6]

- la sécurité des transports — de nombreuses actions sont en cours, mais il est possible de faire davantage pour aider les transporteurs internationaux.

CRÉER LES CONDITIONS DU SUCCÈS

Coopérer avec les représentants d'autres sphères de compétences peut être une expérience entièrement nouvelle, en raison surtout de l'existence de différences culturelles. Les représentants sont rémunérés par différents gouvernements et ont passé l'essentiel de leur carrière à défendre exclusivement les intérêts de leurs employeurs. En d'autres termes, il faut surmonter certains obstacles pour discerner et réaliser des avantages mutuels. Nous examinerons deux obstacles particuliers en nous attachant à ce qu'il est possible de faire pour les surmonter.

(i) Établir un climat de confiance

La nécessité d'un climat de confiance est évidente. Les gouvernements qui envisagent une coopération en matière de réglementation doivent établir et maintenir un climat d'ouverture et de confiance. Par le passé, des tentatives de coopération ont échoué parce que les gouvernements participants ne sont pas parvenus à créer ce climat.

Dans une large mesure, bien entendu, la confiance doit se mériter. Les accords de coopération doivent être conçus de manière que chaque participant soit convaincu que tous les autres respecteront les termes de l'accord.

✓Q17 Est-ce que l'ensemble des partenaires ont clairement défini et approuvé des règles de comportement?

✓Q18 Quelles procédures a-t-on prévues pour vérifier le respect des obligations découlant de l'accord de coopération?

✓Q19 Quelles sanctions faut-il appliquer en cas de non-respect des conditions de l'accord? S'il n'y en a pas, quelle attitude conviendra-t-il d'adopter en cas de non-respect? Que faut-il prévoir dans l'accord pour qu'il soit crédible aux yeux du public?

---

[6] Toutefois, les responsables canadiens indiquent que les préoccupations concernant la souveraineté tendent à se manifester particulièrement à propos des problèmes de santé et de sécurité. À cet égard, la résistance du public peut être aussi importante que le pouvoir des groupes qui profitent du système existant. Comme nous l'avons déjà souligné, il faut prendre soin d'expliquer au public les avantages d'une plus grande coopération.

✓Q20 Les facteurs qui provoquent un non-respect ont-ils été identifiés? Qu'est-il possible de faire pour atténuer ou neutraliser ces facteurs?

✓Q21 Quels dispositifs d'intervention faut-il prévoir en cas de rupture de la coopération?

(ii) Promouvoir la flexibilité

La loi peut constituer un obstacle à une coopération efficace en matière de réglementation. Sans le vouloir, les lois créent parfois des problèmes (par exemple, une loi sur l'accès à l'information peut signifier que tous les renseignements communiqués à d'autres gouvernements seront rendus publics); elles peuvent interdire les délégations de pouvoir qui sont indispensables pour accomplir des progrès ou peuvent ne pas accorder la souplesse nécessaire pour nouer ou mener à bien des relations de coopération.

Un processus réglementaire flexible faciliterait la coopération intergouvernementale et permettrait de modifier les programmes assez facilement en réponse aux problèmes qui se posent et aux possibilités qui s'offrent.

Un autre moyen d'assouplir la réglementation et par conséquent de soutenir la coopération consiste à appliquer de nouvelles méthodes de consultation en invitant les organismes de réglementation à travailler avec l'ensemble des parties intéressées afin de déterminer les solutions à faible coût qui sont acceptables à tous les participants. L'expérience tend à montrer qu'un peu de créativité permet de protéger l'intérêt général et de concilier des positions qui peuvent paraître, à première vue, inconciliables.

Le fait d'avoir des programmes de réglementation plus flexibles peut aussi faciliter la coopération intergouvernementale. On peut appliquer, par exemple, les normes ISO-9000[7] concernant les systèmes de gestion de la qualité qui portent sur la façon de produire les biens et les services réglementés. Ces normes pourraient servir de cadre pour déterminer les obligations concernant les bonnes pratiques de fabrication dans les différents pays, ce qui réduirait les coûts de mise en conformité et de mise en oeuvre. On pourrait aussi recourir à une homologation par un organisme tiers pour satisfaire les organismes de réglementation des différents pays.

On peut également appliquer les principes de gestion de la qualité à la gestion des programmes de réglementation. L'enregistrement des organismes de réglementation, selon une norme de la série ISO-9000, pourrait se révéler utile pour dissiper les doutes

[7] La série ISO-9000 s'applique non pas aux spécifications des produits mais aux systèmes qui produisent ces produits (ou services). Un agent spécialisé évalue et homologue les méthodes que l'entreprise emploie dans un certain nombre de domaines, notamment conceptiondéveloppement, production, installation, service, inspection et essais.

quant à l'efficacité des systèmes administratifs employés par d'autres gouvernements, en particulier si des organismes tiers chargés de tenir les registres certifiaient le respect des obligations.

La recherche d'une flexibilité et d'une réceptivité accrues repose sur la conviction que les gouvernements doivent réagir plus rapidement aux changements touchant le cadre de leur action et que les principes fondamentaux importent plus que les détails techniques. Un examen des exemples présentés dans la précédente section montre que les rigidités nationales peuvent rendre difficile ou impossible la collaboration, même dans des domaines où les gains mutuels possibles sont reconnus. La coopération intergouvernementale a plus de chance de réussir si les régimes et les réglementations propres à chaque participant sont suffisamment adaptables.

✓Q22 Y a-t-il dans le programme de réglementation envisagé quelque chose qui empêcherait (ou rendrait très difficile) la coopération? Dans l'affirmative, est-ce que la mise en oeuvre d'une approche plus flexible faciliterait la coopération?

✓Q23 Certaines pratiques administratives (ou certains administrateurs) font-ils obstacle à cet égard?

✓Q24 Existe-t-il des lois ou des réglementations d'application particulières qu'il convient de modifier pour faciliter la coopération?

DÉTERMINER QUELLE EST LA MEILLEURE APPROCHE

Le service de gestion publique de l'OCDE a discerné quatre types de relations en matière de réglementation : réglementations concertées, réglementations négociées, délégation de pouvoirs de réglementation, réglementations semi-gouvernementales. Il est essentiel de déterminer quel type de relations est le mieux adapté à une catégorie de programme déterminée. Chaque type de relations est analysé brièvement ci-après. Des principes généraux sont proposés en ce qui concerne les possibilités et les modalités d'application de chacun de ces types de relations. Le problème de l'adéquation des différents types de relations avec les différentes catégories de programme est aussi compliqué qu'il est important. On doit considérer les développements qui suivent comme une solution limitée à une partie du problème seulement.

Réglementations concertées

La mise en commun de données et de ressources en vue de réaliser des objectifs communs est incontestablement bénéfique, et on pourrait et on devrait le faire davantage que maintenant. Les gouvernements (et en particulier ceux des pays à économie relativement faible) auraient intérêt à répartir les travaux qu'implique l'analyse des questions scientifiques et techniques. Les ententes de coopération sont

possibles pour la quasi-totalité des programmes de réglementation, et peuvent permettre d'améliorer le rapport coût-efficacité d'un grand nombre, sinon de l'ensemble des aspects de la gestion des programmes. La coopération progressera lentement jusqu'à ce que les partenaires se comprennent et se fassent confiance mutuellement, et la résistance bureaucratique au changement ou les préoccupations concernant la sécurité de l'emploi ne devraient pas servir d'excuse pour ne pas essayer.

✓Q25 Quels éléments des programmes de réglementation en cours font double emploi avec les actions menées ailleurs? Dans quels secteurs, l'association avec d'autres sphères de compétences permettrait d'obtenir davantage de résultats?

Réglementations négociées

L'identification des actions mutuellement acceptables deviendra de plus en plus difficile à mesure que le nombre des gouvernements participants, augmentera. Les obligations de ces gouvernements devront être clairement indiquées. Pour parvenir à un accord, les participants devront définir leurs objectifs par rapport à l'intérêt collectif qui n'est pas toujours évident. Le temps et les efforts qu'elles exigent font que les réglementations négociées offrent des perspectives beaucoup moins intéressantes que les réglementations concertées.

Les problèmes internationaux dont la solution dépasse la capacité des gouvernements agissant isolément sembleraient nécessiter une telle approche. Les domaines potentiels d'application de l'approche comprennent les problèmes d'environnement, le contrôle des armements et la réglementation des transports internationaux et interrégionaux, des télécommunications et des activités financières.

✓Q26 Dans quels domaines est-il difficile de promouvoir l'intérêt général en raison du comportement de personnes, d'entreprises ou de gouvernements d'autres sphères de compétences? Dans quels domaines les compétences sont-elles plus ou moins touchées de la même manière?

Délégation de pouvoirs de réglementation

Le transfert formel à une institution extérieure du pouvoir de définir les obligations réglementaires est une question délicate pour la plupart des gouvernements, compte tenu des limitations manifestes de la souveraineté nationale qui en découlent. Dans certains cas, cependant, la délégation peut être réalisée sans transfert de pouvoirs. On a déjà mentionné l'exemple de la réglementation du transport de marchandises

dangereuses au Canada.[8] On peut trouver des moyens de répartir les tâches et les responsabilités tout en maintenant la souveraineté. Une définition claire des droits, des obligations et des éventuelles délimitations de souveraineté est absolument essentielle lorsque l'on a recours à cette approche pour la coopération en matière de réglementation.

✓Q27 Dans quels cas est-il justifié de laisser les autorités administratives d'autres sphères de compétences gérer les programmes de réglementation en totalité ou en partie?

✓Q28 Quelles contreparties faut-il éventuellement prévoir avec d'autres sphères de compétences pour conclure des accords administratifs ou juridiques en vue de déléguer les pouvoirs?

Réglementations semi-gouvernementales

Les normes internationales représentent une formule additionnelle, parallèlement aux normes nationales et aux autres approches en matière de réglementation. Le recours à des normes internationales présente des avantages évidents pour le commerce mondial. Les gouvernements doivent soutenir les efforts des organismes qui sont chargés d'établir les normes internationales, tels l'ISO et le CENELEC, car tous les pays profitent en définitive du développement des échanges. **Les gouvernements qui établissent leurs propres normes devraient envisager d'adopter purement et simplement les normes internationales ou celles de leurs principaux partenaires commerciaux.**

Deux précautions s'imposent. Premièrement, les normes *obligatoires* peuvent restreindre l'innovation si elles sont instituées trop tôt, qu'il s'agisse de normes nationales ou internationales. Il est donc indispensable de procéder à une analyse coûts-avantages approfondie avant de rendre obligatoires des normes internationales. Si une telle analyse n'est pas assez poussée à l'échelon international, les gouvernements seront moins enclins à signer des accords qui rendent obligatoires les normes internationales. Deuxièmement, lorsque les entreprises coopèrent davantage à l'échelon international, des cartels risquent de se constituer. La politique de la concurrence pourrait être bientôt un problème d'envergure mondiale si ce n'est pas déjà le cas; c'est là un domaine qui pourrait donner lieu à des réglementations négociées.

✓Q29 Existe-t-il déjà des normes internationales adaptées dans le domaine considéré? Dans la négative, les partenaires commerciaux sont-ils disposés à collaborer en vue d'élaborer de telles normes?

---

[8] Le ministre fédéral des Transports peut conclure des accords avec les différentes provinces pour régler des litiges. De cette manière, les provinces maintiennent un certain contrôle bien que la réglementation soit principalement de la compétence du gouvernement fédéral.

RECHERCHE D'ACCORDS PRATIQUES ET DURABLES

Nous avons souligné dans l'analyse qui précède que les lois et les réglementations souples et susceptibles d'aménagement sont utiles et facilitent les relations de coopération avec d'autres gouvernements. Les clauses des accords de coopération devraient également offrir une certaine flexibilité, pour les raisons indiquées précédemment, particulièrement si l'on veut harmoniser les lois, les réglementations ou les normes de différentes compétences.

Si l'harmonisation présente des avantages, elle peut également provoquer des problèmes s'il n'est pas possible de modifier facilement les dispositions harmonisées pour tenir compte de l'évolution de la situation. Au Canada, tout au moins, il est assez difficile de modifier une seule réglementation même lorsqu'il existe des mécanismes et des procédures à cet effet. Modifier les termes d'un accord international risque de se révéler encore plus difficile. Veiller à ce que des accords de coopération soient adaptables devrait contribuer à en accroître l'utilité et la durée; la stabilité peut être utile pour promouvoir les investissements et établir un climat de confiance, mais à partir d'un certain point, elle mène à la stagnation.

✓Q30 Est-ce que l'accord réalise l'équilibre indispensable entre la stabilité et la capacité d'adaptation au changement?

✓Q31 Quelles procédures ou quelles conditions sont nécessaires pour qu'il soit possible de modifier l'accord en fonction des changements à venir, notamment les changements résultant de l'application des nouvelles technologies?

CONCLUSION

L'analyse qui précède montre bien qu'il n'est pas facile de coopérer dans le domaine de la réglementation; nous n'en répéterons cependant pas les raisons. Mais la coopération avec d'autres gouvernements permet d'aborder un grand nombre des plus grands problèmes auxquels sont confrontés les gouvernements du monde entier, notamment la faible croissance de la productivité, l'augmentation de la dette publique et les coûts excessifs de la réglementation.

Vu les avantages mutuels qui peuvent découler d'une coopération en matière de réglementation et les nombreux facteurs qui sont susceptibles de faire obstacle à la concrétisation de ces avantages, les gouvernements devraient se concentrer sur les moyens d'accroître les chances de succès, soit:

- explorer les possibilités d'obtenir des avantages mutuels tout en évaluant de façon réaliste les limites des résultats qu'il est possible d'atteindre;

- accorder à la négociation et à la mise en application des accords une priorité plus élevée que celle qu'elles ont eu jusqu'à présent et reconnaître la nécessité d'adopter une approche à l'échelle du gouvernement;

- expliquer au public pour quelles raisons la coopération avec d'autres gouvernements peut être bénéfique pour tous;

- veiller à ce qu'il n'y ait pas d'obstacles juridiques à la coopération;

- investir dans l'établissement de relations à long terme et dans l'instauration d'un climat favorable à la coopération tant au sein du gouvernement qu'avec le public.

Il est aussi bien dans l'intérêt des gouvernements que dans celui du public de coopérer mieux et plus souvent. Apprenons comment le faire dès maintenant!